

LA FUNDACION DEL BANCO DE AVIO

Robert POTASH

LA EXTRAORDINARIA FORTUNA política que colocó al general Anastasio Bustamante en el poder, en enero de 1830, acarreó un significativo cambio de orientación en la política industrial del gobierno. Al general Guerrero le había interesado más proteger de la competencia extranjera a las industrias artesanas de México que mejorar sus anticuadas técnicas. Pero la nueva administración se dedicó principalmente a impulsar el progreso tecnológico, de manera especial por medio de la introducción de los métodos modernos de manufactura en las fábricas. Así, mientras la anterior administración había buscado sus fines exclusivamente a través de las tarifas arancelarias, la siguiente pronto se empeñó en un ambicioso programa de apoyar con los fondos públicos las primeras etapas de la rehabilitación industrial.

La idea de dedicar fondos a tal fin no fué ciertamente original del gobierno de Bustamante. Había sido propuesta más de una vez en la década anterior.¹ En realidad, sólo un año antes, durante los debates sobre la adopción de la ley prohibitiva, Lorenzo de Zavala, entonces ministro de Hacienda, había sugerido a los artesanos defensores de la ley que, “en lugar de eliminar las aduanas. . . , [pidieran] al gobierno una parte de los impuestos para ayudarlos en el establecimiento de sus manufacturas”.²

Por entonces esta proposición fué desechada, pero la afirmación de Zavala sobre los efectos fiscales potencialmente dañosos de la medida prohibitiva fué heredada por sus sucesores en la Secretaría de Hacienda. En caso de ponerse en práctica el decreto sobre textiles extranjeros adoptado el 22 de mayo de 1829, esto sólo podía significar una severa disminución de los ingresos públicos. La ley no se había cumplido durante el año de su promulgación, pero el 1º de enero de 1830 sus disposiciones entraron en vigor. A menos que se tomaran otras medidas, la nueva administración perdería cer-

ca de un millón de pesos de sus ingresos anuales. Tal pérdida debe de haber parecido muy penosa en vista de los fondos extraordinarios requeridos por el gobierno para pacificar al país y para hacer frente a la terrible crisis que ahora surgía en Texas.

No es de sorprender, por lo tanto, que la primera sugerencia de una nueva política para tratar el problema industrial y al mismo tiempo socorrer a la Tesorería, haya venido de la Secretaría de Hacienda. Su autor fué Ildefonso Maniau, empleado de base de ese ministerio y jefe del Departamento de Cuenta y Razón. Capacitado desde 1825 con la preparación de las balanzas de comercio de cada año, Maniau había estado en buena posición para observar la importancia que los artículos de algodón representaban en el cuadro total de los ingresos.³ En realidad, en la balanza comercial que preparó en septiembre de 1829, había advertido las serias consecuencias que resultarían de la exclusión de las manufacturas de algodón.⁴

Un mes después de que Bustamante tomó el poder, Maniau presentó un informe especial dedicado a analizar los problemas de las necesidades industriales y de la política arancelaria.⁵ Después de indicar que el poner en vigor la ley prohibitiva significaría para la Tesorería una pérdida de cerca de un millón de pesos, Maniau señaló los verdaderos supuestos en que debía basarse dicha ley. La decadencia de las manufacturas domésticas, observa, es resultado, no sólo de la competencia de artículos extranjeros, sino también de la serie de hechos que han ocasionado la disminución de capital dentro del país. El decreto de consolidación de 1804, las guerras napoleónicas y los once años de lucha por la Independencia, todo esto ha contribuido a la destrucción o disminución del capital. Por lo tanto, el derecho arancelario sobre artículos extranjeros baratos no puede, por sí solo, fomentar la deseada expansión de la industria, pues los artesanos carecen de fondos y, evidentemente, los capitalistas no se interesan en la manufactura textil.

Pero, aun suponiendo el aprovechamiento del capital, sigue diciendo Maniau, la ley no fomentaría eficazmente las industrias artesanas. El alto costo y la mala calidad de los productos nacionales inducirían a los consumidores a prefe-

rir la calidad superior de los artículos extranjeros que todavía podían entrar legalmente, y aun a recibir con buenos ojos las mercancías que entraran de contrabando. La única ocasión en que las prohibiciones podrían ser útiles, afirma, es cuando exista una prohibición *de facto*, es decir, cuando el producto nacional es capaz de competir con el importado.

Entonces, ¿cómo podrían desarrollarse las industrias nacionales? Aquí entraba el plan de Maniau. Para mejorar las manufacturas de México, así como para hacerlas competidoras de las importadas, era indispensable que el Estado ayudara a los artesanos mexicanos con capital, con maquinaria moderna y con la necesaria enseñanza técnica. Para satisfacer el costo de tal programa y al mismo tiempo resarcir a la Tesorería de las pérdidas que en sus ingresos podía causar la reciente ley prohibitiva, Maniau recomendaba la abrogación de esta ley en cuanto se refiriera a la importación de textiles de baja calidad, y en lugar de eso la adopción de un impuesto especial de 10% sobre esos mismos artículos. Los ingresos de 40% *ad valorem*, se dedicarían exclusivamente al fomento de la industria.⁶

El informe que contenía las proposiciones de Maniau se transmitió a la Cámara de Diputados el 23 de febrero, con el decidido apoyo del ministro de Hacienda, Rafael Mangino.⁷ Pero al mismo tiempo otro prominente miembro del gabinete estaba exponiendo sus puntos de vista sobre los problemas industriales.

Lucas Alamán, de nuevo ministro de Relaciones, fué la figura sobresaliente, el "alma inspiradora" del gobierno de Bustamante.⁸ No hay exageración en afirmar que cuando el jefe del Ejecutivo hablaba, eran las palabras de Alamán lo que se escuchaba. Como formulador de la política de esa administración, las opiniones económicas de Alamán, especialmente su actitud sobre el lugar propio de la manufactura en la economía y sobre el papel que el gobierno debería desempeñar en el fomento del desarrollo económico, llegaron a ser un asunto de importancia vital.

Lo que primero llama la atención de la filosofía económica de Alamán es que no fué estática. Sobre esto se han hecho gran número de generalizaciones insostenibles. Durante su primer ministerio (1823-25), Alamán había defendido el pun-

to de vista de que la prosperidad nacional dependía directamente de la actividad minera.⁹ Su entusiasmo de entonces por resucitar la industria minera ha llevado a un reciente biógrafo suyo a afirmar que actuó así porque “todavía creía en la vieja concepción mercantilista que hacía del dinero la riqueza de las naciones”.¹⁰ Nada más lejos de la verdad. Aunque después Alamán expresó su inconformidad ante la exportación de metales preciosos, esto no fué porque creyera que esos metales se identificaban con la riqueza: era más bien su inquietud ante la escasez del medio circulante. Además, por ese tiempo, cuando activamente impulsaba las inversiones extranjeras en la industria minera, apenas le preocupaba la idea de que la creciente producción de plata se conservara en el país. Su actitud de entonces fué descrita con más exactitud por un escritor coetáneo que por su moderno biógrafo:

En resumen, los metales preciosos en México deben considerarse bajo el mismo criterio que los grandes productos comerciales de otros países... Desde ese punto de vista lo consideran Alamán y otros ilustrados estadistas mexicanos, después de vencer viejos prejuicios... Hemos puesto de relieve estos detalles de los trabajos del señor Alamán porque creemos que ha sido el principal instrumento para establecer entre sus conciudadanos [una] política correcta y liberal...¹¹

Alamán había expresado firmemente la convicción de que el fomento de la minería por sí solo produciría la recuperación de la agricultura y de las artes y llevaría simultáneamente a la prosperidad nacional. Pero su convicción se transformó en 1830: aunque seguía considerando las minas como “nuestra industria peculiar”,¹² se convirtió en el más decidido defensor de la necesidad de fomentar las manufacturas.

Su posición, sin embargo, se puede distinguir de quienes apoyaron la aprobación de la ley prohibitiva de 1829. En febrero de 1830 Alamán escribió:

El sistema puramente prohibitivo no es el que hace florecer a las fábricas por sí solo; se necesitan otros elementos, tales como abundante población, capitales y máquinas adecuadas. Por lo mismo que este género de industria exige más laboriosidad, los hombres no se dedican a él sino cuando no pueden buscar su subsistencia más fácilmente en otros: así es que la agricultura y las minas los atraen de preferencia, y ciertamente que quien puede extraer directamente plata, no se ocupa en hacer otras cosas por cuyo intermedio procurársela. Nuestra población no es

todavía tan abundante que sobre un gran número de hombres para las fábricas...¹³

Estos argumentos contra la ley prohibitiva eran casi idénticos a los que por esa misma época esgrimían liberales como José María Luis Mora.¹⁴ Pero mientras este último insistía en que la naturaleza hacía que México fuera esencialmente agrícola y minero, y que de esas actividades dependiera su prosperidad, Alamán adoptaba la posición de que la independencia nacional requería el desarrollo de la industria manufacturera. “Un pueblo debe tener a la mira tratar de no depender de otro para nada en lo que le es indispensable para subsistir”, proclamaba en su *Memoria* del 12 de febrero de 1830; y a continuación describía el tipo de industrias que el gobierno debería impulsar:

Las fábricas... que producen los artículos de un consumo más general, y que son también las más fáciles de plantear...; los tejidos ordinarios de algodón, lino y lana, precisos para cubrirse la parte más numerosa de la población, son los que deben fomentarse, excitando a los capitalistas nacionales o extranjeros al establecimiento de fábricas con las máquinas necesarias, para que los artefactos resulten a un precio moderado, lo que nunca se conseguirá sin este auxilio...; otro género de fábricas de artículos de mayor lujo deben quedar al tiempo, sin pretender por ahora rivalizar en ellos con naciones que tienen medios industriales con que nosotros no contamos todavía.¹⁵

He ahí la exposición de la filosofía de Alamán sobre la industrialización. La meta a que debía aspirarse no era la restauración de la artesanía; ni siquiera el desarrollo indiscriminado de la manufacturera. Alamán busca el establecimiento de aquellas industrias, particularmente la textil, que producen artículos consumidos por las clases más pobres; quiere, además, que tales artículos se proporcionen a precios moderados, cosa esencial para que el gobierno estimule a los particulares, nacionales o extranjeros, a establecer fábricas con maquinaria moderna.

La *Memoria* de Alamán pronosticó el curso futuro de la política de la administración. Pero la primera medida legislativa para ayudar a la manufactura no estuvo totalmente de acuerdo con este concepto. Fué la adopción por el Congreso, a principios de abril, de una medida que creó un fondo

de fomento industrial, el primero en la historia de la República.

Esta medida no fué una ley aislada, sino más bien una de las disposiciones de la famosa ley del 6 de abril sobre la colonización texana, ley destinada a impedir la pérdida de esa provincia en favor de los Estados Unidos.¹⁶ Alarmado por la preponderancia de los ciudadanos norteamericanos en ese lugar, Alamán había recomendado al Congreso, el 8 de febrero, varias proposiciones, entre ellas la colonización de Texas por inmigrantes mexicanos. Aunque invitaba al gobierno a ayudar a los colonos indigentes con préstamos e implementos agrícolas, no especificó cómo se financiarían esta y otras medidas.¹⁷

La solución a este problema la preparó una comisión especial del Congreso en cuyas manos había quedado la cuestión de Texas. La comisión recomendaba que los fondos para la colonización y fortificación de Texas se buscaran mediante la suspensión de la ley que prohibía la importación de textiles toscos de algodón, utilizando los ingresos así obtenidos. Sin embargo, proponía concretamente que el 5% de esos ingresos se destinara a fomentar la industria textil algodonera de México.¹⁸ Finalmente, la comisión adoptaba la disposición siguiente:

La vigésima parte de los mencionados derechos se empleará en el fomento de los tejidos de algodón, comprando máquinas y telares, asignando pequeños fondos de habilitación y todo lo demás que crea oportuno el gobierno, quien repartirá estos ausilios a los Estados que tengan esta clase de industria, quedando dicha cantidad a disposición del Ministerio de Relaciones, para dar cumplimiento a tan interesantes objetos.¹⁹

Se ve que este artículo estaba más destinado a aplacar la anticipada oposición a la suspensión de la ley prohibitiva que a lograr los objetivos propuestos por Alamán en su *Memoria*. La mención específica de telares y pequeños préstamos indica que los beneficiarios proyectados debían ser artesanos más bien que posibles propietarios de fábricas; también lo indica el hecho de que tal ayuda iría a los Estados en que ya existía esta clase de industrias. Estas consideraciones, más el hecho de que la suspensión de la ley prohibitiva iba a

durar sólo nueve meses, explican probablemente el que los representantes de Puebla y otros centros de artesanía no presentaran fuerte oposición a esa medida.²⁰

Al votar que los ingresos aduanales se destinaran a impulsar la industria algodonera, el Congreso no se preocupó por calcular la suma total que llegaría a recogerse.²¹ Basándose en que la Tesorería había afirmado que los impuestos anuales sobre la importación en cuestión serían de cerca de un millón de pesos, los legisladores pudieron anticipar que la suma fluctuaría entre 50 y 100,000 pesos. Por tanto ésa fué la cantidad que se puso a disposición del Ministro de Relaciones con la sola obligación de un informe anual al Congreso.²²

A pesar de ser tan limitada la suma y del evidente esfuerzo de los legisladores por ayudar al pequeño artesano, Alamán actuó como si se le hubieran dado recursos mucho mayores y una orden específica para desarrollar el programa de industrialización expuesto en su *Memoria*. Aún antes de que el proyecto del Congreso se convirtiera en ley, él había enviado una circular a todos los gobernadores de los Estados, encareciéndoles que impulsaran el establecimiento de compañías por medio de acciones que apoyaran la manufactura textil. Sin embargo, anunció que el gobierno federal ya casi había contratado maquinaria y técnicos extranjeros, que el equipo se distribuiría al costo a las compañías y que el gobierno ayudaría a esas empresas por todas las vías, incluyendo el préstamo de capital. El propósito del programa, como anunció Alamán a los gobernadores, era la producción de textiles de igual calidad y precio a los importados.²³

Es evidente que la administración se embarcó en un programa mucho más ambicioso que el estipulado por el artículo 16 de la ley de 6 de abril. Lo prueba el hecho de que en los meses subsiguientes el gobierno intentara impulsar la formación de compañías textiles.²⁴ Por supuesto puede argumentarse que la legislación de abril ofreció una base legal para tales actividades, pues no sólo autorizaba la compra de telares o la concesión de pequeños préstamos, sino "todo lo demás que crea oportuno el gobierno". Sin embargo, Alamán se dió perfecta cuenta de la disparidad existente entre la ley y su administración, y procedió a hacerlas concordar, no re-

duciendo sus actividades, sino pidiendo al Congreso que adoptara una medida nueva y más amplia.

Cuando el Congreso se reunió de nuevo en una sesión especial que tuvo lugar en el verano de 1830, se encontró con un proyecto de la administración en que se pedía la creación de un banco que fomentara la industria nacional. El establecimiento propuesto, que se conoce con el nombre de *Banco de avío para fomento de la industria nacional*, debía tener un capital de \$ 1.000,000 tomado de una parte de los impuestos aduanales sobre los artículos de algodón. La prohibición de tales artículos permanecería en suspenso hasta que se reuniera este capital. La dirección del Banco se pondría en manos de una junta de tres miembros permanentes bajo la presidencia del ministro de Relaciones. Sus operaciones incluirían la garantía de préstamos con interés a compañías o individuos y la compra y distribución de maquinaria destinada a varias ramas de la industria, particularmente a la producción de textiles.²⁵

Al transmitir sus recomendaciones al Congreso, Alamán audazmente llamó la atención sobre la reciente administración de las actividades industriales, como si hubiera concordado plenamente con la ley del 6 de abril. Los resultados favorables de las medidas tomadas para dictar esa ley, explicó, habían inducido al gobierno a proponer que se continuara asignando los impuestos aduanales al fomento industrial. Sin embargo, la experiencia de los meses pasados había servido para señalar ciertos obstáculos. Éstos eran, principalmente, la falta de capital suficiente para apoyar las diversas ramas de la industria y la necesidad de una dirección sabia y adecuada. La solución ofrecida para hacer a un lado esos obstáculos era el establecimiento del Banco de Avío.²⁶

Generalmente se ha supuesto que la creación del Banco de Avío fué idea de Alamán. A él se han atribuido los méritos o los defectos del plan. Sin embargo, el novelista y estadista liberal Manuel Payno negó la paternidad de Alamán. Sin mencionar nombres, Payno insinuó que su padre, empleado del Ministerio de Hacienda, había planteado un proyecto para un banco industrial del gobierno y que Alamán "vió el proyecto, se posesionó de él, lo modificó, lo varió y se proclamó a sí mismo como su dueño y autor".²⁷

Como el joven Payno no precisó este cargo, no se sabe en qué consistió exactamente la contribución de su padre al proyecto. Ciertamente el método de financiamiento del Banco no fué original ni de él ni de Alamán. Desde 1823 se habían hecho proposiciones para utilizar los ingresos aduanales para impulsar la industria textil mexicana, en vez de efectuar prohibiciones; la más reciente fué el informe de Maniau arriba mencionado. Existe la posibilidad de que este informe reflejara las ideas del padre de Payno, tanto más cuanto que él era ayudante de Maniau en el Departamento de Cuenta y Razón.²⁸ Pero en este informe, así como en la ley del 6 de abril, que por primera vez transformó la idea en realidad, se insistía en la ayuda que debía darse al artesano. El proyecto del Banco de Avío, en cambio, fué el primero que estipuló que las compañías industriales recibieran préstamos y maquinaria, el primero, en suma, destinado a fomentar el moderno sistema de fábricas. Aun admitiendo que Payno haya propuesto la creación de un órgano directivo especial de un banco, parece más que probable que Alamán fuera el autor de la orientación particular dada al proyecto. Sus observaciones personales de las fábricas europeas, su experiencia en los trabajos de las compañías mineras por acciones, sus bien conocidas opiniones sobre la importancia de modernizar las industrias de México, todo conduce a esa conclusión.

Además, en este caso, como en todo invento afortunado, lo esencial y más difícil es lograr la aceptación. Si el viejo Payno concibió la idea del Banco de Avío, se le debe un absoluto reconocimiento por ella; pero no puede negarse que fué Alamán, con su gran prestigio, quien lo adoptó como política de su administración y quien, además, usó de su amplia influencia en el Congreso para hacer que se convirtiera en ley.

Teniendo en cuenta que se trataba en esencia del mismo Congreso que un año antes había adoptado la ley prohibitiva, es sorprendente que la ley que estableció el Banco de Avío encontrara tan poca oposición. En la decisiva votación sobre la importación de artículos de algodón destinada a financiar el Banco sólo siete miembros de la Cámara de Diputados votaron en contra, y treinta y tres en favor.²⁹ También en el Senado se aprobó fácilmente la creación del Banco. El

16 de octubre de 1830 el proyecto legislativo que autorizaba la creación del Banco de Avío se convirtió en ley.

En vista de su importancia, creemos conveniente reproducir, con comentarios sobre su significación, los artículos de la ley referentes a: 1) la adquisición de capital, 2) la organización interna del Banco y 3) el empleo de sus fondos.

1. La adquisición de capital.

Art. 2. Se establecerá un banco de avío para fomento de la industria nacional.

Art. 2. Para la formación de este capital se prorroga por el tiempo necesario, y no más, el permiso para la entrada en los puertos de la república de los géneros de algodón, prohibidos por la ley de 22 de mayo del año anterior.

Art. 3. La quinta parte de la totalidad de los derechos devengados y que en lo sucesivo causaren en su introducción los efectos mencionados en el artículo anterior, se aplicarán al fondo del Banco.

Debe notarse que no se fijó la fecha en que debía entrar nuevamente en vigor el decreto sobre textiles extranjeros; esto dependía totalmente de la situación del comercio. Tal había sido la proposición original de Alamán, y el Congreso la dejó intacta.³⁰ Pero al estipular que una quinta parte de los impuestos sobre los artículos de algodón irían al Banco, el Congreso modificó las ideas del ministro. Alamán había sugerido que el Banco recibiera sólo una vigésima parte de las rentas en cuestión hasta que se reunieran los \$500,000 destinados a la fortificación y colonización de Texas en la ley del 6 de abril; una vez reunida esa suma, el Banco debía recibir la décima parte de los impuestos. El Congreso, sin embargo, no hizo referencia alguna a la ley anterior y aumentó de una vez a una quinta parte la participación del Banco en el total de los ingresos.³¹ Esto apresuraría la acumulación del capital del Banco, pero al mismo tiempo reduciría la cantidad neta para la Tesorería. Según el plan de Alamán, la Tesorería debía recibir cuando menos \$9,000,000 antes de que volviera a entrar en vigor el decreto sobre los géneros de algodón; según el plan finalmente adoptado recibiría sólo \$4,000,000 en ese tiempo y el banco \$1,000,000. Además, de acuerdo con este plan, para reunir esa suma hacían falta muchas menos importaciones, cosa que sin duda atrajo a los defensores de la protección en esa legislatura.

2. La organización interna.

Art. 5. Para la dirección del Banco y fomento de sus fondos, se establecerá una junta que presidirá el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, compuesta de un vicepresidente y de dos vocales, con un secretario y dos escribientes, si fueren necesarios. Los individuos de esta junta no gozarán por ahora de sueldo alguno, y se renovarán uno en cada año, comenzando por el menos antiguo, pudiendo el gobierno reelegir al que salga, si le pareciere conveniente; y para secretario y escribientes se emplearán cesantes útiles, que servirán estos destinos por el sueldo que las corresponde por el empleo de que son cesantes. El gobierno formará el reglamento a que debe sujetarse esta junta para el desempeño de sus funciones, y en adelante, cuando haya productos del fondo, se establecerá por el congreso el sueldo que han de disfrutar los individuos de la junta y demás empleados en el Banco.

Art. 6. Los fondos del Banco se depositarán, por ahora, en la casa de moneda de esta capital, a disposición del secretario del Despacho de Relaciones, quien de conformidad con los acuerdos de la junta, librára las sumas que fueren necesarias. Cuando por el aumento de los fondos se requiera una oficina para su manejo, se establecerá con los empleados que parezcan necesarios, previa la aprobación de su número y sueldos por el congreso.

Una lectura atenta de estos artículos revela la autoridad verdaderamente extensa reservada al ministro de Relaciones. No sólo era el presidente de la junta y controlaba sus fondos, sino que en cuanto miembro del gabinete y consejero del presidente era en realidad el único que escogía a los otros miembros de la junta y el único que reglamentaría sus actividades. El éxito futuro del Banco dependería en gran medida de los individuos que ejercerían el cargo de ministro de Relaciones.

3. El empleo de los fondos.

Art. 7. La junta dispondrá la compra y distribución de las máquinas conducentes para el fomento de los distintos ramos de industria, y franqueará los capitales que necesitaren las diversas compañías que se formaren, o los particulares que se dedicaren a la industria en los Estados, distrito y territorios, con las formalidades y seguridades que los afiancen. Las máquinas se entregarán por sus costos, y los capitales con un cinco por ciento de rédito anual, fijando un término regular para su reintegro, y que continuando en giro, sirva de un fomento continuo y permanente a la industria.

Art. 10. Aunque los ramos que de preferencia serán atendidos sean los tejidos de algodón y lana, cría y elaboración de seda, la junta podrá

igualmente aplicar fondos al fomento de otros ramos de industria, y productos agrícolas de interés para la nación.

En estos artículos se ve claramente que el Banco tenía una misión bien definida. No era un banco comercial con funciones de depósito o de emisión, ni estaba dedicado directamente al trabajo de las empresas. Su función especial era impulsar a los empresarios privados y al capital privado en el ramo industrial, ofreciéndoles la oportunidad de obtener maquinaria, crédito y fondos suplementarios, muy por debajo de los precios corrientes del mercado.³²

Aunque se estipuló que los préstamos deberían hacerse con garantías, la ley no decía nada sobre la naturaleza de las demandas colaterales o de otra especie. Se dió así a la junta amplios poderes para determinar la aceptabilidad de las garantías y para fijar el monto de los préstamos.

Igualmente amplia fué la autoridad de la junta para determinar quiénes recibirían los fondos y las máquinas. No hubo, como en la ley del 6 de abril, ninguna disposición de que se favorecerían los Estados en que ya existieran ciertas industrias; tampoco hubo ninguna explicación sobre el tipo de prestatarios que debía preferirse: si los individuos tendrían preferencia sobre las compañías o viceversa. Tampoco se dispuso que a los empleados del Banco o a los miembros del gobierno les estaría prohibido recibir préstamos. La junta gozó así de amplios poderes discrecionales, que no siempre usó con sabiduría y sentido moral.

La importancia concedida al desarrollo de las industrias de algodón y de lana no requiere comentario. En cambio, el hecho de que a la industria de seda se le dieran los mismos privilegios dió un giro enteramente nuevo a los principios establecidos por Alamán, según los cuales sólo deberían impulsarse las industrias que produjeran artículos baratos, de amplio consumo. Esto, junto con el permiso de promover cualquiera empresa agrícola o industrial, dió a la junta la oportunidad de experimentar en un amplio radio de actividades, pero a la vez constituyó una tentación: la de dispersar los recursos del Banco y así reducir su eficacia.

El establecimiento del Banco de Avío puso de manifiesto que el gobierno mexicano estaba superando la política de

laissez-faire que había caracterizado la administración de Victoria a mediados de la tercera década. Al conceder ayuda financiera a los empresarios el gobierno contaba con un instrumento para dirigir el desarrollo económico. El énfasis especial puesto en las industrias manufactureras constituyó un esfuerzo deliberado para modificar la estructura de las actividades económicas existentes.

Fué natural que los que criticaban la administración echaran mano de las doctrinas del liberalismo económico. Los escritores de la oposición condenaron al gobierno por haberse hecho negociante, "por erigirse en un inspector general de las manufacturas".³³ Se acusó al ministro Alamán de sostener opiniones mercantilistas y de alimentar el deseo de hacer que México pudiese prescindir de todas las manufacturas extranjeras.³⁴

Las críticas hechas al proyecto del Banco no se fundaron todas en doctrinas económicas; gran parte de ellas nació del odio profesado a un régimen que había obtenido el poder por la fuerza y que había usado de medidas represivas para silenciar a sus enemigos. El líder liberal Lorenzo de Zavala escribió desde el exilio calificando el Banco como "mero instrumento creado para aumentar el poder del gobierno en la república".³⁵ Muchos dijeron que la creación del Banco era una medida política destinada a engañar al pueblo mexicano y distraerlo de la pérdida de su libertad.³⁶

Como ministro responsable de la seguridad interna, Alamán fué plenamente consciente de las posibilidades políticas del Banco. El periódico oficial del gobierno recibió con beneplácito su establecimiento, calificándolo de medida importante para el logro de la prosperidad nacional y diciendo que daría a las clases necesitadas la oportunidad de obtener un empleo firme. Después de organizado el Banco, la prensa del gobierno divulgó sus actividades y las medidas tomadas por el gobierno para establecer las fábricas. Por ese mismo tiempo acusó a sus críticos de indiferencia ante las necesidades económicas de la nación.³⁷ Aunque el gobierno tratara de derivar ventajas políticas de su programa de industrialización, no existe ninguna prueba de que ése haya sido el propósito principal en la fundación del Banco.

Con toda probabilidad la administración se guió por dos motivos principales. Uno ya se ha explicado: la necesidad de crear un marco legal para el ambicioso programa de fomento industrial, iniciado después de adoptada la desacertada ley del 6 de abril; el otro se relaciona con las necesidades de la Tesorería. El permiso para la importación de algodones extranjeros concedido en esa ley debía expirar a los seis meses, y con él cesaría una importante fuente de ingresos para la Tesorería.³⁸ Al hacer que la reunión de fondos para el Banco dependiera de la importación de esos artículos, pudo posponerse indefinidamente el cumplimiento de la ley prohibitiva. Al adoptarse la proposición original de Alamán de conceder al Banco como máximo un diez por ciento de los impuestos sobre el algodón, el ingreso de tales rentas tenía que continuar hasta que se pagaran \$ 10.000.000, o sea al ritmo normal de los impuestos durante seis años más.³⁹ Según todas las apariencias, la idea de esas rentas y de los impuestos aduanales que pagarían los textiles importados por concepto de contribuciones sobre las ventas internas,⁴⁰ pesó mucho en la decisión de la administración para decidir la creación del Banco. Aunque la ley, tal como se adoptó finalmente, disminuyó la participación de la Tesorería en los impuestos, tuvo la virtud salvadora, bajo el punto de vista fiscal, de impedir la supresión de tales ingresos.

Al iniciar su programa de industrialización, la administración de Bustamante tuvo que enfrentarse a acerbos críticas en más de una dirección. Ya se han mencionado los partidarios del liberalismo económico que atacaron al gobierno porque estaba tratando de establecer una industria mexicana que se bastase a sí misma. Paradójicamente, otros acusaron a la administración de estar haciendo lo contrario, de subordinar la industria nacional al comercio exterior, de sacrificar el trabajador mexicano al comerciante extranjero. Tales acusaciones venían, como era de esperarse, de los centros tradicionales de la industria manual, de los artesanos para los que la importación de textiles de algodón era un enemigo contra el cual habían estado luchando durante casi diez años y que creyeron haber vencido, por fin, en 1829.⁴¹

El desacuerdo de los artesanos con las medidas arancelarias de la administración de Bustamante condujo lógicamen-

te a nuevos intentos de restaurar el decreto anterior sobre textiles extranjeros. Muchos artesanos pudieron pensar que ese objetivo sólo se lograría con una rebelión; en Guadalajara se hizo un intento deliberado de aprovechar el problema de los aranceles para alistar artesanos reclutas para la latente insurrección de Guerrero en el Sur.⁴² Pero en otros lugares los artesanos fincaron sus esperanzas en una nueva legislación; su portavoz fué el diputado por Puebla, Pedro Azcue y Zalvide.

Electo miembro del nuevo Congreso que se reunió en 1831, Azcue presentó un proyecto en el que pedía la derogación de la ley del 16 de octubre de 1830; y desde su asiento en la legislatura y por medio de la prensa siguió una política decidida para lograr su propósito, la restauración del decreto sobre textiles extranjeros.⁴³ Pero a pesar de su demagógica afirmación de que los intereses extranjeros habían logrado mañosamente que se promulgara la ley del Banco, y a pesar de su descripción del perjuicio que la ley hacía a hacendados y artesanos, la oposición contra Azcue en el Congreso fué muy fuerte. Azcue vió morir su proyecto de una muerte silenciosa en el comité de la Cámara, y sus proposiciones fueron atacadas en la prensa oficial y condenadas por varias legislaturas de los Estados.⁴⁴

Sin embargo, su oposición al Banco es importante porque trajo a la superficie el conflicto existente entre las necesidades de la industria manual y las metas del programa industrial de la administración e hizo cuanto pudo por reducir ese conflicto. La prensa oficial describió la controversia con Azcue como la lucha "entre los que quieren ayudar a la industria sólo por la prohibición de las importaciones de textiles y los que quieren hacerlo por medio del Banco".⁴⁵ Pero en esta disputa había algo más que un desacuerdo sobre el método; había también una diferencia fundamental de objetivos. El intento de Azcue por eliminar el Banco refleja la determinación de los artesanos de mantener su sistema de producción con todos sus costos y su ineficacia. La administración, en cambio, se propuso reemplazar ese sistema por el de la fábrica moderna. Y en la búsqueda de este objetivo el Banco de Avío tuvo a su cargo la vital tarea de ofrecer capital,

maquinaria y ayuda técnica a los pioneros de la industrialización mexicana.

NOTAS

1 Véase ORTIZ DE LA TORRE, "Discurso de un diputado sobre la introducción de efectos extranjeros", *El Trimestre Económico*, XII, 1945, pp. 301 ss.; cf. también *El Águila*, 30 de enero de 1828.

2 *Correo de la Federación*, 13 de mayo de 1829.

3 *Balanza general del comercio marítimo por los puertos marítimos de la República Mexicana en los años de 1825-1828* (México, 1827-1831).

4 *Balanza general*, 1827, n. 14.

5 "Informe del Departamento de Cuenta y Razón", 3 de febrero de 1830, en el *Registro oficial del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, 3 de marzo de 1830. (En adelante esta publicación se citará con la sigla RO).

6 *Ibid.*

7 RO, 3 de marzo de 1830.

8 Luis CHÁVEZ OROZCO, *Historia de México*, México, 1947, p. 267.

9 *Memoria presentada... por el Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores*, México, 1825, p. 37.

10 José C. VALADÉS, *Alamán estadista e historiador*, México, 1938, p. 280.

11 Jared SPARKS, "Gold and silver in Mexico", *North American Review*, XXI, 1825, pp. 434-435.

12 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, 1830, México, 1830, p. 30.

13 *Ibid.*, p. 29.

14 Cf. "Indicaciones económico-políticas", en *El Observador*, 10 de marzo de 1830, pp. 29-46; véase también la afirmación posterior de su posición económica liberal en *El Indicador de la Federación Mexicana*, 5 de febrero de 1834.

15 *Memoria de... Relaciones*, 1830, p. 29.

16 Ley de 6 de abril de 1830, en RO, 7 de abril de 1830.

17 El texto de las recomendaciones de Alamán puede verse en V. FILISOLA, *Memoria para la historia de la guerra de Tejas*, México, 1848-49, vol. II, pp. 590-612.

18 "Dictamen de la comisión especial de la integridad del territorio de la República", 25 de febrero de 1830, en RO, 3 de marzo de 1830.

19 Ley de 6 de abril de 1830, artículo 16. Las disposiciones de este artículo se extendieron incluso al fomento de la industria de la lana (Ley de 16 de abril de 1830, *apud* Manuel DUBLÁN y José María LOZANO, *Legislación mexicana*, México, 1876-1904, vol. II, p. 242).

20 El artículo primero especificaba que la suscripción duraría hasta el primero de junio de 1831, excepto en los puertos del Pacífico, donde continuaría hasta el 30 de junio de 1831.

21 En cambio se especificó que \$ 500,000 se destinarían a la seguridad y colonización de Texas, y que \$ 300,000 se reservarían como fondo especial por si llegara a ocurrir una nueva invasión española (Ley de 6 de abril de 1830, artículos 14, 17, *loc. cit.*).

22 *Ibid.*, art. 18.

23 Circular de 3 de abril de 1830, en *RO*, 7 de abril de 1830.

24 Circular de la Secretaría de Relaciones, 26 de abril de 1830, en DUBLÁN y LOZANO, vol. II, p. 244; y circular de la misma Secretaría, de 4 de mayo de 1830, en Basilio José ARRILLAGA, *Recopilación de leyes, decretos... circulares y providencias de los supremos poderes*, México, 1834-1850, vol. III, pp. 199-203.

25 "Iniciativa de ley", 5 de julio de 1830, en *RO*, 7 de julio de 1830.

26 *Ibid.*

27 M. PAYNO, "Un viaje a Veracruz en el invierno de 1843, carta 4^a", en *El Museo Mexicano*, vol. III, 1843, pp. 163-164. El contexto de la acusación es como sigue: "Por el año de 30 había un empleado sumamente laborioso y dedicado, que trabajaba al lado de un excelente viejo, don Ildefonso Maniau. En los ratos de ocio se ponía a revolver libros y a escribir muchos borradores que formaron en breve un cuaderno voluminoso. Este cuaderno contenía nada menos que el proyecto de un colegio de artes y el establecimiento de un banco nacional de industria. Varios magnates del gobierno, de esos que han recorrido la Europa, que pasan por grandes talentos y por profundos políticos; en una palabra, uno de esos hombres funestamente históricos vió el proyecto, se apoderó de él, lo modificó, lo varió y se proclamó su dueño y autor. La industria entró por casa, y hétenos aquí en el apogeo a un hombre que a la vez que planteaba con los caudales del Banco una fábrica, se pavoneaba con la gloria de un pensamiento filantrópico, humano, nacional. Entre tanto el empleado que había sido autor de él, estaba en la oscuridad y la miseria, sin tener ni aún con que dar a sus hijos los primeros elementos de educación. Este empleado es una persona que me toca muy de cerca, y por quien tengo una afección tierna y respetable para mí".

28 José Manuel Payno y Bustamante estuvo registrado como empleado de la Primera Sección, Mesa Primera de este departamento. *Guía de Hacienda de la República mexicana*, México, 1825, p. 15.

29 Cámara de Diputados, sesión de 14 de julio de 1830, en *RO*, 24 de julio de 1830. El 10 de febrero de 1829 la moción original para prohibir esos mismos textiles había sido adoptada por 47 votos contra 10. Un análisis de los votos emitidos en las dos ocasiones revela que 21 de los 47 no se registraron como presentes el 14 de julio; 7 votaron para impedir la entrada de los textiles; mientras que 19 modificaron su voto y la aprobaron. 10 diputados que no habían votado en contra también apoyaron el proyecto del Banco (Juan A. MATEOS, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, México, 1877-1886, vol. V, p. 364).

30 Cf. "Iniciativa de ley", 5 de julio de 1830, arts. 1, 2, *loc. cit.*

31 *Ibid.*, art. 3; *Extracto de las sesiones de la cámara de senadores del*

congreso de la unión, México, 1830, sesiones del 24 de septiembre y 14 de octubre de 1830.

³² La plena significación de esta oportunidad puede colegirse del hecho de que el gobierno fué autorizado a pagar el 3 por ciento *por mes* para un préstamo, a fin de lograr que el Banco actuara de inmediato. La autorización nunca se usó. Véase el artículo cuarto de la ley de 16 de octubre de 1830.

³³ Lorenzo de ZAVALA, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, París y Nueva York, 1831-1832, vol. II, p. 305. Véase también *El Faro*, núm. 110 (citado en *RO*, 15 de noviembre de 1830) y *El Fénix*, 17 de febrero de 1834.

³⁴ *Dos años en Méjico o Memorias críticas sobre los principales sucesos de la república... desde la invasión de Barradas hasta la declaración del puerto de Tampico contra el gobierno del general Bustamante*, Valencia, 1832, p. 74.

³⁵ ZAVALA, *op. cit.*, vol. II, p. 327.

³⁶ *Ibid.*, vol. II, p. 325; *Dos años en Méjico*, p. 74; José María BOCANEGRA, *Memorias para las historia de México Independiente*, México, 1837, vol. II, p. 163. Bocanegra y Zavala habían sido miembros del gabinete de Guerrero.

³⁷ *RO*, 23 y 24 de octubre de 1830, 12 de marzo de 1831.

³⁸ Véase la nota 20.

³⁹ Los impuestos aduanales cobrados a los géneros de algodón en el año fiscal 1830-31 fueron \$ 1,588,266. *Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional presentó... el ministro del ramo en julio de 1845*, México, 1846, Tabla frente a la página 122.

⁴⁰ Se exigió que las mercancías extranjeras pagaran otro cinco por ciento como derecho de consumo (además del pagado a los Estados) en un decreto promulgado mientras estaba en estudio la ley del Banco. Decreto de 24 de agosto de 1830, en DUBLÁN y LOZANO, *op. cit.*, vol. II, p. 283.

⁴¹ *Regeneración política de la República Mexicana*, México, 14 de agosto de 1830; véase también las obras citadas en las notas 42 y 43.

⁴² *Los males de la república y el modo de exterminarlos o sea plan de espulsión contra coyotes y extranjeros*, Guadalajara, 1831.

⁴³ Cámara de Diputados, sesión del 27 de agosto de 1831, en *RO*, 1º de septiembre de 1831. Pedro AZCUE Y ZALVIDE, *Contestación a los editores del Sol y del Registro o sea Observaciones sobre el Banco de Avío*, México, 1831.

⁴⁴ Cámara de sesiones, 27 de agosto y 24 de septiembre de 1831, en *RO*, 1º de septiembre y 31 de octubre de 1831; véase también los editoriales de *RO*, 3, 15, 23 de septiembre de 1831. Las legislaturas de San Luis Potosí, Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato y Querétaro aprobaron resoluciones contrarias a los esfuerzos de Azcue por destruir el Banco.

⁴⁵ *RO*, 23 de septiembre de 1831.